

Grundsätze für die Programmierung der Förderperiode 2021-2027

Aufbauend auf langjährigen Erfahrungen in der Umsetzung von EU-Fondsmitteln lassen sich erste grundsätzliche Eckpunkte für den anstehenden Programmierungsprozess wie auch die zukünftige Förderperiode ab 2021 herleiten. Ziel ist, dass trotz des geringer werdenden Mittelvolumens und ungünstigerer Förderkonditionalitäten auch in der nächsten Förderperiode hohe Wirkungen durch die EU-Fonds erzielt werden. Wichtig ist zudem, dass der Übergang zwischen den beiden Förderperioden ohne Reibungsverluste realisiert wird.

Die nunmehr vorliegenden Legislativvorschläge sind hierbei die Basis für die Konzeptionierung der künftigen Förderperiode. Unabhängig davon setzt sich das Land für Änderungen der Verordnungsentwürfe ein. So hat die Strategische Clearingstelle am 17. September 2018 im Rahmen von Positionspapieren hierzu grundsätzlich Stellung bezogen.

Nachfolgend werden jene Grundsätze aufgeführt, an denen sich der Programmierungsprozess und die neue EU-Fondsperiode ausrichten sollten und die Ausgangspunkt für die weitere Vorbereitung der Programmierung sind.

1. Fondsübergreifende Strategie

Auch für die nächste EU-Förderperiode wird eine fondsübergreifende Strategie in Sachsen-Anhalt verfolgt, die im Programmierungsprozess zu berücksichtigen ist.

Grundgedanke dabei ist, dass durch eine intelligente und kohärente Koordinierung der verschiedenen Förderinstrumente ein Mehrwert für das Land verbunden ist. Dieser besteht insbesondere darin, dass die Wirksamkeit der Förderkulisse (im engeren Sinne: Förderprogramme) entsprechend der vorgegebenen Ziele insgesamt gesteigert werden kann, wenn den einzelnen Fonds spezifische Aufgaben zur Erreichung der gemeinsamen Ziele zugewiesen werden. So können einerseits Skaleneffekte erschlossen und Förderinstrumente im Sinne der vorgegebenen Ziele sinnvoll aufeinander ausgerichtet werden. Andererseits lassen sich so Überschneidungen und damit ineffiziente Doppelförderstrukturen vermeiden. Kurz: Zur Erfüllung der Landesinteressen sind die Fonds so aufeinander abzustimmen, dass die bestmöglichen Synergien entstehen.

Dabei zielt die fondsübergreifende Strategie neben den EU-Fonds EFRE, ESF+ und ELER (2. Säule der GAP) auch auf weitere EU-Instrumente wie zum Beispiel Horizont Europa, InvestEU wie auch dem Programm für Umwelt- und Klimapolitik. Zu berücksichtigen sind hierbei zudem auch mittels Bundesprogrammen bereitgestellte EU-Förderinstrumente (z. B. ESF) oder Instrumente des Bundes wie z. B. Arbeitsmarktprogramme der Bundesagentur für Arbeit.

2. Programmierung aufbauend auf belastbaren Analysen

Basis für die fondsübergreifende Strategie der Förderperiode stellt eine Analyse der Situation des Landes dar, die auch zentrale Herausforderungen für die Entwicklung des Landes in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht benennt. Die Analyseergebnisse bieten damit eine geeignete Grundlage für die Ableitung von Handlungsschwerpunkten.

Dieser Grundgedanke findet sich auch in den Verordnungsvorschlägen zum ELER wieder: So setzen Interventionen des ELER eine unabhängige SWOT-Analyse sowie eine

Bedarfsbewertung (Art. 91) in Verbindung mit der Ex-ante-Bewertung (Art. 95) voraus. Wichtig hierbei ist, dass diese landesspezifisch unterlegt werden.

Gemäß dem Entwurf für die Dachverordnung ist eine Zusammenfassung der wichtigsten Entwicklungsherausforderungen auch Bestandteil der Programmdokumente für den EFRE und den ESF+. Die Erarbeitung einer SWOT könnte auf der SÖA aus dem Jahr 2012 unter Hinzuziehung von vorliegenden Daten, Befunden und Analysen (Kontextindikatoren des StaLa, EUROSTAT-Daten, Chartbook von Prognos, Evaluationsergebnisse von Prognos im Rahmen der Begleitforschung zur Umsetzung) aufbauen, um ein schlankes Verfahren zu gewährleisten.

3. Konzentration der Förderung auf Schwerpunkte

Unabdingbar ist, die Zahl der Förderprogramme zu begrenzen.

Hintergrund hierfür ist einerseits das deutlich zurückgehende Volumen an Fördermitteln in der kommenden Programmperiode. Mit der Konzentration der Mittel auf durch das Land priorisierte Förderbereiche können, mit vertretbarem administrativem Aufwand, weiterhin relevante Wirkungen erzielt werden. Andererseits zeigt sich, dass eine ordnungsgemäße Administrierung und Umsetzung einer hohen Anzahl von z. T. kleinteiligen Förderprogrammen in Ministerien und zwischengeschalteten Stellen bereits in der laufenden Förderperiode einen enormen Aufwand erfordern, um letztlich kaum kalkulierbare Zusatzbelastungen des Landeshaushalts auf Grund von Finanzkorrekturen als Folge von identifizierten Umsetzungsfehlern zu vermeiden.

Daher ist es das Ziel, die Zahl der zu administrierenden Förderprogramme im EFRE und im ESF im Vergleich zur Förderperiode 2014-2020 mindestens zu halbieren. Es gilt daher neben der Reduzierung der Zahl der Förderprogramme, die ausgewählten zu präzisieren und inhaltlich stärker als bisher auf strategische Ziele zu fokussieren. Die Förderprogramme müssen auch weiterhin der eingangs dargestellten Forderung entsprechen, dass damit sicht- und messbare Ergebnisse und Erfolge nachgewiesen werden können.

Anhand der Erfahrungen aus den Förderperioden 2007-2013 sowie 2014-2020 mit bis zu 50 programmierten (Teil-) Maßnahmen, sind auch im Bereich des ELER Überlegungen zu einer deutlichen Minimierung der Anzahl der künftigen Interventionen anzustellen.

Idealerweise sollte auf Vorschläge für Förderprogramme mit einem Anteil von weniger als 4 % des Programmolumens im EFRE und ESF+ verzichtet werden. Im ELER wird der Einsatz einer Mindestgrenze von mindestens 1 % je (Teil-) Maßnahme des gesamten ELER-Mittelvolumens für Sachsen-Anhalt anvisiert. Die betreffenden Ressorts prüfen, wie Maßnahmen, die aufgrund dieser Mindestgrenzen zukünftig nicht mehr durch die EU-Fonds gefördert werden, anderweitig finanziert werden können.

4. Kriterien für die Auswahl der Schwerpunkte

Die Auswahl geeigneter Programme und Interventionen für die künftige Förderperiode sollte auf Basis folgender Kriterien erfolgen:

1. Beitrag zu den strategischen Zielen und (Entwicklungs-) Herausforderungen des Landes Sachsen-Anhalt,
2. Beitrag zu den politischen Zielen der EU- Verordnungsvorschläge und fondsspezifischen Regelungswerken (insb. europäischer Mehrwert),
3. Wirtschaftlichkeit, d. h. das Verhältnis aus Verwaltungsaufwand (der z. B. durch die Organisation von Verfahren oder der Nutzung von Pauschalen beeinflusst werden kann) und anvisiertem Ergebnis wird betrachtet,
4. Zudem sollen Programme bevorzugt werden, die eine langfristige Wirkung entfalten.
5. Auch sind Programme zu bevorzugen, bei denen positive Umsetzungserfahrungen vorliegen. Dies bezieht sich z. B. auf den planmäßigen Mittelabfluss im Verlauf der Förderperiode, die Erfüllung der Indikatoren-Zielwerte, eine problemlose Kofinanzierung der Programme (auch vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Rückkehr zu n+2) und auf bisherige Erfahrungen aus Prüfverfahren.

Es wird vorausgesetzt, dass zwei der drei in Zif. 3 – 5 benannten Kriterien erfüllt sind. Wünschenswert ist zudem, wenn durch die Programme Mittel Dritter gebunden werden können bzw. eine Kofinanzierung mit Landesmitteln auf Bereiche, die im besonderen Landesinteresse liegen (Nr. 1), fokussiert wird.

Neue und innovative Formen von Maßnahmen werden gesondert betrachtet.

5. Reduzierung des EU-bedingten Verwaltungsaufwands für Fördermittelempfänger/-innen und für Verwaltung

Bestehende Möglichkeiten, um den mit der Umsetzung verbundenen Verwaltungsaufwand für Zuwendungsempfänger/-innen und Verwaltung zu reduzieren, sind konsequent zu nutzen. Die Ergebnisse der „AG Vereinfachung“ zu Vereinfachung von Landesrecht sind zeitnah, beginnend in der aktuellen Förderperiode und rechtzeitig im Vorfeld des Beginns der neuen Förderperiode umzusetzen.

Die von Landesseite dafür zu verantwortenden Voraussetzungen sind zeitnah zu schaffen – diesbezüglich denkbar sind etwa ein Verzicht auf Richtlinien in Fällen, in denen nur sehr wenige Projekte ohne umfassenden Regelungsbedarf bewilligt werden sollen, die Vereinfachung des Zusammenspiels zwischen Ministerien und nachgeordneten Bereichen bis hin zu durchgreifenden Vereinfachungen des in Verwaltungsvorschriften niedergelegten Haushaltsrechts. Hierfür leistet die im März 2018 ins Leben gerufene „AG Vereinfachung“ bereits gute Vorarbeiten.

Zudem sind in der nächsten Förderperiode unter Berücksichtigung der geplanten Programmstruktur und der neuen Regelungen in den Zwischengeschalteten Stellen (ZgSt) liegende Vereinfachungspotentiale zu erschließen. Dies betrifft u. a. die stärkere Anwendung von Pauschalen, die Verschlinkung bisheriger Auswahlverfahren als auch die Verbesserung der EDV-technischen Voraussetzungen, um die Potentiale einer elektronischen Antragsbearbeitung bis hin zur Bescheiderteilung stärker zu nutzen.

Es ist zudem zweckmäßig, die Umsetzung der Fondsmittel auf wenige erfahrene und bewährte ZgSt zu konzentrieren, auch um damit verbundene Kompetenzen und Synergien noch stärker zu nutzen und darüber hinaus im Idealfall die Zahl der Prüffeststellungen zu begrenzen. Im ESF wird an der Organisationsstruktur mit Ministerien als zwischengeschaltete Stellen 1 und umsetzenden Stellen wie z. B. LVwA und IB als zwischengeschaltete Stellen 2 festgehalten. So könnte die Förderung für den Bereich Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit (Wissenschafts- und Wirtschaftsförderung, einschließlich der KMU-nahen ESF-Programme) auch weiterhin durch die Investitionsbank des Landes umgesetzt werden. Die Umsetzung aller weiteren mittels Strukturfonds geförderten Programme, insbesondere aus dem OP ESF, könnte künftig im Bereich des LVwA konzentriert werden. Der endgültigen Übertragung von Aufgaben wird eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entsprechend den Landesregelungen zur Minimierung der Umsetzungskosten vorangehen.

Bei LEADER/CLLD sollen Reibungsverluste resultierend aus der Zuständigkeit verschiedener Ressorts wie auch der Bearbeitung in verschiedenen zwischengeschalteten Stellen minimiert werden. Angestrebt wird eine Verlagerung der Richtlinieninhaberschaft auf möglichst nur noch ein Ressort sowie eine Konzentration der strategischen Gesamtverantwortung auch für den Umsetzungsprozess auf eine EU-Verwaltungsbehörde

Für alle Förderprogramme gilt, dass in den ZgSt die zur Umsetzung erforderlichen personellen Verwaltungs- und Steuerungskapazitäten zwingend bis zum Abschluss der Förderperiode vorzuhalten sind. Ein verordnungskonformes und zugleich schlankes Verwaltungs- und Kontrollsystem auf Ebene der ZgSt entsprechend der endgültigen Verordnungstexte ist zudem unbedingte Voraussetzung, um Prüfsicherheit zu gewährleisten und Auffälligkeiten bis hin zu Zahlungssperren zu vermeiden.